

OTONOMI DAERAH

(TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN OTONOMI DAERAH)¹

Oleh : Soehino, S.H.²

I. PENDAHULUAN

Salah satu tahapan perkembangan pengaturan tentang Otonomi Daerah ditetapkannya Tap MPR-RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara oleh MPR RI hasil pemilihan umum 3 Juli 1971, yang kemudian menyelenggarakan Sidang Umum pada tahun 1973. Dalam Tap MPR ini mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh tentang Pemerintahan Di Daerah digariskan sebagai berikut:

"Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, yang diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi".³

Dengan demikian dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 tersebut telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang Otonomi Daerah. Prinsip-prinsip pokok inilah yang kemudian menjiwai Undang-undang tentang Pemerintahan Di Daerah yang akan menggantikan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Dengan prinsip-prinsip pokok sebagaimana disebutkan dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 tersebut, ternyata bahwa kebijaksanaan yang akan ditempuh mengenai pelaksanaan Otonomi Daerah berbeda dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam Tap MPR-RI No. XXI/MPR/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Oleh karena itu kemudian dengan Tap MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, Tap MPR RI No. XXI/MPR/1966 tersebut, dalam pasal 2 MPR RI No. V/MPR/1973, dinyatakan tidak berlaku lagi karena materinya telah tertampung dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (Tap MPR RI No. IV/MPR/1973).

Hal tersebut diatas dikatakan merupakan salah satu tahapan perkembangan pengaturan tentang Otonomi Daerah, karena mengenai Otonomi Daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi, pengaturannya telah dikeluarkan sejak tahun 1903, yaitu *Desentralisatiewet 1903*, Wet 23 Juli 1903, Ind. Stb. 1903 No. 329. Berdasarkan Wet ini Pemerintah Hindia Belanda membentuk daerah-daerah otonom, walaupun masih sangat terbatas. Wet ini juga memberikan kemungkinan dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat di daerah otonom tersebut, di luar daerah-daerah otonom yang telah ada sebelumnya Swapraja dan Desa yang adanya itu berdasarkan hukum asli Indonesia.

¹ Makalah ini disajikan pada SEMINAR TERBATAS tentang OTONOMI DAERAH, pada tanggal 27 Pebruari, yang diselenggarakan oleh MASYARAKAT TRANSPARANSI INDONESIA di Jakarta.

² Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta.

³ Tap MPR RI No IV/MPR/1973 tentang GBHN; Lampiran : Naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara Bab IV tentang Pola Umum Pelita Kedua; sub c tentang Aparatur Pemerintah, angka 2.

Namun di kemudian hari, *Decentralisatiewet 1903* tersebut ternyata kurang memenuhi perkembangan serta kebutuhan jaman, sehingga perlu disempurnakan untuk memberikan kemungkinan lebih luas lagi dalam rangka membentuk daerah-daerah otonom. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka dikeluarkanlah *Bestuursvormingswet 1922*, Wet 6 Pebruari 1922, Ind. Stb. 1922 No. 216, beserta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Kecuali memuat ketentuan-ketentuan tentang desentralisasi, *Bestuursvormingswet wet 1922* tersebut memuat pula ketentuan-ketentuan tentang dekonsentrasi.

Setelah berdirinya negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 atas dasar kekuatan hukum proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari setelah itu, Rapat Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 di Jakarta, menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang dikemudian hari lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945, mengenai Otonomi Daerah pengaturannya terdapat dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945, beserta penjelasannya.

Pasal 18 UUD 1945 tersebut menghendaki dibentuknya UU Organik untuk melaksanakannya lebih lanjut, namun UU Organik ini ternyata belum segera dapat dibentuk. Maka sebagai pelaksanaan permulaannya dibentuklah UU No. 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Baru kemudian pada tahun 1948 dibentuklah UU Organik yang dimaksudkan oleh ketentuan pasal 18 UUD 1945 tersebut, yaitu UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada masa berlakunya Konstitusi Sementara RIS, 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, baik UUD 1945 maupun UU No. 22 Tahun 1948 tetap dipergunakan oleh daerah bagian negara Republik Indonesia.

Setelah terbentuknya kembali Negara kesatuan Republik Indonesia dibawah kekuasaan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS 1950),⁴ pengaturan mengenai Otonomi Daerah terdapat dalam ketentuan pasal 131 UUDS RI. Pasal ini juga menghendaki dibentuknya Undang-undang Organik untuk melaksanakannya lebih lanjut. Tetapi karena UU Organik ini belum segera dapat dibentuk, maka berdasarkan pasal 142 UUDS RI 1950, UU No. 22 Tahun 1948 masih tetap berlaku.

Undang-undang Organik yang dikehendaki oleh ketentuan pasal 131 UUDS RI 1950 tersebut baru dapat di bentuk pada tahun 1957, yaitu UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku pada tanggal 18 Januari 1957. Dengan berlakunya UU No. 1 tahun 1957 tersebut, maka dinyatakan dicabut :

- a. Undang-undang No. 22 Tahun 1948.
- b. Undang-undang No. 44 Tahun 1950, dan
- c. Peraturan perundangan lainnya mengenai pemerintahan daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dengan berlakunya lagi UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, dan belum segera dapat dibentuk UU Organik untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan pasal 18 UUD 1945 maka berdasarkan ketentuan Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945, UU No. 1 tahun 1957 masih langsung berlaku, dan perlu diadakan penyesuaian. Untuk keperluan tersebut maka dikeluarkan :

⁴ UUDS RI 1950 secara formal merupakan perubahan konstitusi Sementara RIS 1949, Perubahan tersebut dilakukan dengan UU No. 5 Tahun 1974 Federal No. 7 tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia

- a. Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (Disempurnakan) tentang Pemerintah Daerah; dan
- b. Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (disempurnakan) tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah.

Undang-undang No. 1 tahun 1957 kecuali meneruskan maksud untuk menghapus daerah-daerah administrasi sebagaimana dikehendaki oleh ketentuan pasal 46 ayat (2) UU No. 22 tahun 1948, juga menganut prinsip Otonomi Daerah seluas-luasnya sebagaimana dikehendaki oleh ketentuan pasal 131 ayat (2) UUDS RI 1950.

Sesuai dengan maksud serta prinsip tersebut diatas maka dikeluarkanlah UU No. 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum, *jo* PP No. 50 tahun 1963 tentang Pernyataan Mulai Berlakunya Dan Pelaksanaan Undang-undang Penyerahan Pemerintahan Umum. Pasal I PP No. 50 tahun 1963 tersebut menentukan: "Undang-undang Penyerahan Pemerintahan Umum berlaku untuk seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia mulai pada hari diundangkan Peraturan Pemerintahan ini". Peraturan Pemerintahan tersebut diundangkan pada tanggal 25 September 1963.

Berdasarkan kedua peraturan perundangan tersebut dilaksanakanlah penyerahan tugas-tugas Pemerintah Pusat dalam bidang pemerintahan umum, perbantuan pegawai negeri dan penyerahan keuangannya kepada Pemerintahan Daerah. Dengan dilaksanakannya penyerahan tersebut, maka pemerintahan pamong praja telah hapus, dalam arti bahwa para pegawai negeri dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, atau tegasnya para pemerintah pamong praja telah kehilangan seluruh tugasnya.

Undang-undang Organik pasal 18 UUD 1945, kurun waktu II baru dapat dibentuk pada tahun 1965, yaitu UU No. 18 tahun 1965

tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku pada tanggal 1 September 1965. Dengan berlakunya UU No. 18 tahun 1965 maka dinyatakan dicabut :

- a. Undang-undang No. 1 tahun 1957.
- b. Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (Disempurnakan).
- c. Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960
- d. Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (Disempurnakan) *jo*. Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965.

Karena situasi dan kondisi kenegaraan yang berkembang sampai pada waktu itu, maka UU No. 18 Tahun 1965 tersebut tidak pernah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Terlebih setelah menurut ketentuan pasal 2 UU No. 6 Tahun 1969 *jo* Lampiran III, UU No. 18 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku dengan ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya itu ditetapkan pada saat Undang-undang yang menggantikannya mulai berlaku.

Timbullah ketidakpastian baik dalam pengaturan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketidakpastian tersebut baru akan berakhir setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, pada tanggal 23 Juli 1974. Undang-undang inilah yang mengatur pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai saat ini, dengan prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab.

II. KESIAPAN DAERAH UNTUK MENERIMA OTONOMI DAERAH

Sejak mulai berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 sampai memasuki tahun 1991 nampak dengan jelas bahwa kesiapan Daerah, baik Daerah tingkat I dan terutama Daerah Tingkat II untuk menerima Otonomi Daerah tidaklah sama. Dalam arti bahwa ada yang telah siap betul, siap, setengah siap, bahkan ada

yang belum siap sama sekali. Dengan demikian ternyata bahwa peraturan-peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai desentralisasi dan Otonomi Daerah belum dapat dilaksanakan sebagaimana dikehendaki oleh UU No. 5 Tahun 1974 jo. Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebab, sesungguhnya bahwa dalam praktek penyelenggaraan Otonomi Daerah diperlukan :

- a. Kesiapan personilnya.
- b. Pembiayaan yang memadai, dan ditunjang oleh,
- c. Perlengkapan/ Peralatan yang memadai pula.
Disamping ini masih diperlukan faktor pendukung :
- d. Organisasi/kelembagaan dan administrasi yang memadai; serta
- e. Peningkatan kesadaran partisipasi aktif masyarakat.

Yang penting dan utama sesungguhnya adalah kesiapan personilnya, karena walaupun ada dananya dan ada perlengkapan/peralatan yang memadai, tetapi personilnya tidak memiliki kemampuan, akibatnya otonomi daerah tidak dapat berjalan efektif dan efisien sebagaimana diharapkan.

Tetapi kenyataannya yang pada umumnya dipergunakan sebagai alasan bahwa otonomi daerah belum dapat diselenggarakan serta berjalan efektif dan efisien disebabkan karena kekurangan dana, atau bahkan tidak adanya dana atau pembiayaan.

Tetapi ada pula sementara Daerah Tingkat II terutama di pulau Jawa, yang sebenarnya potensi Daerahnya besar, namun ternyata Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya kecil, karena ditarik oleh Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah Tingkat I. Hal inilah yang pada umumnya merupakan kendala ekstern yang dihadapi oleh Daerah Tingkat II dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang diberikan kepadanya.

Sementara itu jarang adanya Daerah Tingkat II yang mempergunakan alasan bahwa perangkat Daerahnya atau Personilnya kurang atau tidak memadai sebagai sebab belum atau tidak berjalannya otonomi daerah secara efektif dan efisien.

Sesungguhnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sangat bergantung pada *political will* pihak-pihak yang bersangkutan; dalam hal ini Pemerintah Pusat, c.q. Departemen Dalam Negeri sebagai pihak yang menyerahkan dan Pemerintah Daerah Tingkat I dan II sebagai pihak yang menerima urusan urusan pemerintahan, menjadi urusan rumah tangganya.

Pembicaraan Otonomi Daerah mencakup tiga elemen pokok yaitu penyerahan/pembagian kekuasaan/kewenangan, distribusi pendapatan dan kemandirian sistem manajemen pembangunan. Disamping itu Otonomi Daerah juga berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat dan Daerah secara luas untuk melahirkan gerakan sosial baru dan masyarakat madani dalam rangka mencapai tujuan pembangunan.

Satu hal, yang perlu mendapatkan pemikiran secara sermua dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah ialah masalah perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan yang sampai saat ini masih berlaku yang mengatur masalah tersebut ialah UU 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara Dengan Daerah-Daerah Yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, atau dengan singkat disebut Undang-Undang Perimbangan Keuangan 1957; L.N. No 77 Tahun 1956, diundangkan pada tanggal 31 Desember 1956 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1957.

Walaupun UU yang dibentuk pada masa berlakunya UUDS RI 1950 tersebut berdasarkan ketentuan pasal-pasal peralihan masih langsung berlaku, namun sejak tahun Anggaran 1969/1970 perimbangan serta pemba-

gian keuangan antara Negara (Pemerintah Pusat) dan Pemerintah Daerah (Daerah-daerah otonom) diatur dengan Instruksi Presiden.

Sejak mulai berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, 23 Juli 1974 hingga saat ini, Peraturan Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 1956 belum pernah dapat dibentuk. Sehingga dapat dimengerti apabila Pemerintah berpendapat bahwa pengaturan mengenai masalah perimbangan keuangan serta pembagian keuangan antara Negara dan Daerah-daerah otonom yang dilakukan dengan sistem Instruksi Presiden tersebut sebagai upaya terobosan yang *doelmatig*. Walaupun pendapat demikian sebenarnya tidak dapat diterima, karena hal ini berarti tidak adanya perhatian khusus dan serius terhadap tertib pelaksanaan Undang-undang.

Dalam rangka menghadapi kenyataan sebagaimana dikemukakan diatas, maka seyogyanya segera dibentuk UU yang akan menggantikan UU No. 32 Tahun 1956 tersebut, setidaknya segera ditetapkan peraturan pelaksanaan UU No. 32 Tahun 1956 tersebut. Dengan demikian kecuali tertib hukum mendapatkan perhatian juga terdapat adanya kepastian hukum, terutama dalam bidang perimbangan dan pembagian keuangan antara negara dengan daerah - daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dalam rangka pelaksanaan prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab sebagaimana dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974 jo. Tap MPR RI No. IV/MPR/1973.

III. GAMBARAN OTONOMI DAERAH DALAM MASA 1974 SAMPAI 1992.

Dalam pembicaraan atau pembahasan mengenai desentralisasi, otonomi daerah, prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab, serta masalah perimbangan dan pembagian keuangan antara Negara dan Dae-

rah-daerah; banyak dijumpai pandangan tentang strategi dan implementasi politik desentralisasi yang berangkat dari titik pangkal yang saling berbeda. Namun semuanya itu masih dalam rangka menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan pengembangan dan pembangunan Daerah untuk kesejahteraan masyarakat serta memperlancar pelayanan kepada masyarakat.

Banyak kendala dan permasalahan yang harus dihadapi dan sekaligus harus pula diatasi dalam rangka pelaksanaan hal-hal sebagaimana telah disebutkan di atas. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sesuai dengan keadaan, kemampuan dan kebutuhan Daerah masing-masing dalam rangka mengatasi berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapinya dalam rangka pelaksanaan hal-hal sebagaimana telah disebutkan diatas.

Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah daerah tersebut sekaligus dimaksudkan, untuk meningkatkan kemampuan personil, pembiayaan, peralatan/ perlengkapan, kelembagaan/organisasi dan administrasi, serta partisipasi aktif masyarakat. Karena Otonomi Daerah pada hakikatnya lebih merupakan kewajiban daripada hak. Namun hingga memasuki tahun 1992 berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana disebut si atas belum juga membuahkan hasil sebagaimana diharapkan. Dengan lain perkataan; asas desentralisasi, Otonomi Daerah, prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab, masalah perimbangan dan pembagian keuangan antara Negara dan Daerah-daerah, serta peletakan titik berat otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II, belum dapat difaksanakan secara mantap dan belum terwujud sebagaimana diharapkan.

Itulah gambaran global Otonomi Daerah dalam masa 1974 sampai 1992.

IV. PROYEK PERCONTOHAN OTONOMI DAERAH.

Sementara itu untuk melaksanakan Otonomi Daerah secara berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, maka peletakan titik berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II perlu segera diwujudkan, karena kedudukannya lebih langsung berhubungan dengan masyarakat. Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah perlu dilaksanakan dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah-daerah dengan memperhatikan serta mempertimbangkan kemampuan, keadaan dan kebutuhan masing-masing daerah untuk mewujudkan Otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Untuk memenuhi keperluan tersebut, maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II.

Dengan telah ditetapkannya PP No. 45 Tahun 1992 tersebut, perlu lebih mendorong dan menggiatkan pembinaan otonomi kepada Daerah-daerah Tingkat II. Sementara itu untuk mengatasi permasalahan serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah-daerah Tingkat II, telah dilakukan terobosan-terobosan dengan mengadakan uji coba pada 26 Daerah Tingkat II sebagai Proyek Percontohan Otonomi Daerah, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 105 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II.

Dimaksud dengan Proyek Percontohan Otonomi Daerah adalah kegiatan pengembangan dan pematapan pelaksanaan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II yang meliputi penataan / pengembangan urusan Otonomi

Daerah, personil, sumber pembiayaan dan kelembagaan/organisasi serta administrasi.

Pencanangan pelaksanaan Proyek Percontohan otonomi Daerah secara serentak ke 26 Daerah Tingkat II tersebut dilakukan oleh Presiden pada tanggal 25 April 1995, yang akan dilaksanakan selama 2 tahun. Dengan demikian pada bulan April 1997 yang lalu, pelaksanaan proyek percontohan Otonomi Daerah pada 26 Daerah Tingkat II tersebut telah dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Dalam rangka menindaklanjuti pelaksanaan proyek percontohan Otonomi Daerah tersebut, Pemerintah telah menetapkan PP No. 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan.

Bahwa dengan telah ditetapkannya tanggal 25 April sebagai hari Otonomi Daerah oleh Presiden Republik Indonesia, perlu diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjutnya. Sementara itu pelaksanaan PP No. 8 Tahun 1995 dan Kepmendagri No. 105 Tahun 1994, dipandang perlu untuk dikembangkan secara bertahap pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Sehubungan dengan hal tersebut dipandang perlu untuk menetapkan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II sebagai Proyek Percontohan Otonomi Daerah, pada tahapan kedua, tahun 1997-1999. Untuk keperluan tersebut telah dikeluarkan Kepmendagri No. 178 Tahun 1996 tentang Percontohan Otonomi Daerah Pada Kabupaten /Kotamadya daerah tingkat II jo. Kepmendagri No. 194 Tahun 1996 tentang Perubahan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 178 Tahun 1996 Tentang Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Proyek Percontohan Otonomi Daerah tahapan kedua telah berakhir pada bulan April 1999 yang lalu, dan telah dievaluasi pula tingkat keberhasilannya.

Sementara itu Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II yang belum terpilih untuk ditetapkan melaksanakan proyek percontohan Otonomi Daerah, sedang dan terus melakukan persiapan-persiapan untuk terpilih dan ditetapkan melaksanakan proyek percontohan Otonomi Daerah tahapan ketiga. Namun sampai tulisan ini dibuat, tahapan ketiga proyek percontohan otonomi Daerah belum dilaksanakan, karena menunggu pengumuman hasil evaluasi proyek percontohan Otonomi Daerah tahapan pertama dan kedua.

V. PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

Permasalahan yang dihadapi oleh Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II dalam rangka melaksanakan proyek percontohan Otonomi Daerah, baik tahapan pertama maupun tahapan kedua pada umumnya dapatlah dikatakan sama. Dalam hal ini Drs. H. Arifin Ilyas⁴ mengemukakan permasalahan yang dihadapi tersebut sebagai berikut :

A. Penyerahan Urusan

1. Sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan adalah urusan yang lebih bersifat penyuluhan dan pembinaan sehingga lebih membebani APBD II daripada memberikan sumbangan terhadap PAD.
2. Masih ada beberapa jenis urusan yang belum diserahkan secara penuh termasuk pendanaannya.
3. Beberapa jenis urusan tidak dapat dilaksanakan karena tidak adanya potensi di Daerah.

B. Kelembagaan :

1. Belum dapat membentuk UPT Dinas pada beberapa Dinas yang sangat membutuhkan dikarenakan belum ada pedoman ten-

tang pembentukan UPT dari Menteri Dalam Negeri.

2. Struktur Organisasi Dinas Perindustrian, Dinas Koperasi, dan PKK kurang sesuai dengan struktur Organisasi Departemen teknis yang bersangkutan.

C. Kepegawaian/Personil:

1. Kurangnya jumlah personil terutama yang memiliki kualifikasi khusus yang bersifat teknis untuk ditugaskan pada Dinas Teknis
2. Alokasi/pengadaan pegawai oleh pemerintah atasan sering terjadi ketidaksesuaian dengan kebutuhan Daerah Tingkat II, baik jumlah maupun kualifikasinya.
3. Status pekerja sosial terjadi kerancuan dengan pelaksanaan tugas Dinas sosial.
4. Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan belum diserahkan ke Daerah Tingkat II.

D. Pembiayaan:

1. Dana pembangunan sektoral belum dialihkan ke APBD II, sementara kemampuan dana APBD II terbatas.
2. Sumbangan promosi pariwisata ke Pusat (Inpres No. 6 tahun 1997) sebesar 20% (2% X 10%) memberatkan Pemerintah Daerah Tingkat II.
3. Pengenaan PPN bagi catering, gedung Pertemuan dan Lapangan Golf sangat mempengaruhi terhadap pemungutan PPI dan Pajak Tontonan.

E. Perlengkapan:

1. Beberapa Dinas belum didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai.
2. Peralatan proyek pemeliharaan jalan belum diserahkan, sementara Daerah Tingkat II Sleman sangat membutuhkan.
3. Beberapa peralatan (eks Kandep) sesuai

⁴ Drs. H. Arifin Ilyas, Bupati KDH Tk II Sleman, Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Daerah Tingkat II Sleman, disajikan dalam loka karya pemantapan otonomi dan manajemen riset bagi aparat Departemen Dalam Negeri oleh Badan LITBANG DEPDAGRI di Jakarta, 24-26 Maret 1997

dengan Berita Acaranya seharusnya diserahkan kepada Daerah Tingkat II Sleman, namun tidak/belum direalisasikan.

Sementara itu banyak pendapat yang berkembang baik di Daerah Tingkat I dan terutama di Daerah Tingkat II bahwa kepada Daerah-daerah itu belum pernah diberikan otonomi, karena baik ide maupun dana selalu berasal dari Pemerintah Pusat. Pendapat tersebut sedikit berubah setelah Daerah Tingkat II yang bersangkutan terpilih dan ditetapkan sebagai Proyek Percontohan, mereka membutuhkan sebagai pemantapan pelaksanaan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II.

IV. KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR XV/MPR/1998

Walaupun telah dilaksanakan proyek percontohan Otonomi Daerah pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang mengarah dilakukannya kegiatan pengembangan dan pemantapan pelaksanaan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II yang meliputi penataan / pengembangan urusan Otonomi Daerah, personil, sumber pembiayaan dan kelembagaan / organisasi serta administrasi, namun sampai dengan memasuki tahun 1998 Otonomi Daerah (yang nyata dan bertanggungjawab) belum dapat dilaksanakan secara mantap.

Masalah Otonomi Daerah dewasa ini semakin mendapatkan perhatian dan semakin relevan untuk dikaji, terutama dalam kaitannya dengan masalah perimbangan dan pembagian keuangan antara Negara dengan Daerah. Pemerintah Daerah "menggugat" Pemerintah Pusat, yang pada pokoknya mengacu pada aspek keadilan mengenai masalah penyerahan/pembagian kewenangan dan perimbangan/pembagian keuangan antara Negara dan Daerah.

Di samping itu, semula kehadiran UU No. 5 Tahun 1974 sebagai UU Organik pasal 18 UUD 1945 diharapkan mampu mewujudkan gagasan otonomi Daerah sebagai implementasi prinsip demokrasi dan lebih daripada itu prinsip kedaulatan rakyat. Namun empiriknya justru nampak dengan jelas bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah malah mengarah ke sistem sentralistik. Bahkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Negara Pemerintah Pusat melakukan penyimpangan-penyimpangan tidak saja terhadap Undang-undang tetapi lebih daripada itu terhadap Konstitusi atau Undang-undang Dasar.

Hubungan antara Pusat dan Daerah yang bersifat sentralistik antara lain dapat ditunjukkan dalam aspek keuangan, administrasi, fungsi kepala wilayah dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketidakadilan dalam aspek-aspek tersebut justru memicu lahirnya benih-benih perpecahan, yang apabila hal ini terus berlangsung dapat menimbulkan disintegrasi.

Setelah Pemerintah rejim Orde Baru runtuh, 21 Mei 1998, maka ketidakpuasan dan ketidakadilan tersebut direspon oleh Pemerintah Pimpinan Presiden B.J. Habibie.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas lahir lah gagasan :

1. Merubah UUD 1945, dewasa ini Naskah rancangan Perubahan Undang - undang Dasar 1945 tersebut telah dipersiapkan.
2. Merubah/mengganti UU No. 5 Tahun 1974; dewasa ini RUU tentang Pemerintah Di Daerah/Otonomi Daerah yang akan memberikan otonomi yang lebih luas kepada Daerah sedang digodog.

Di samping itu telah pula lahir Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keua-

ngan antara Pusat dan Daerah.

Hal ikhwal kendala dan permasalahan dalam rangka pelaksanaan prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab, sejak tahun 1974 sampai dengan ditetapkannya Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut, telah dikonstatasi dalam kalimat-kalimat Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsideran Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut, merupakan latar belakang ditetapkannya Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut.

Adapun isi Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 yang dituangkan dalam pasal-pasal, memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Otonomi Daerah.

VII. RESUME:

Apabila perkembangan pengaturan otonomi Daerah tersebut sejak ditetapkannya Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, tanggal 22 Maret 1973, sampai saat ditetapkannya Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, tanggal 13 Nopember 1998, ditarik alur benang merahnya adalah sebagai berikut:

1. Pokok pangkal pengaturan Otonomi Daerah adalah pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki dilaksanakannya asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Namun UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, sebagai UU Organik pasal 18 UUD 1945 pada prinsipnya hanya melaksanakan asas desentralisasi. Hal ini kemudian diperkuat

oleh Tap MPRS RI No. XXI/MPR/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah.

Dalam Penjelasan Tap MPR RI No. XXI/MPRS/1966 tersebut, pada angka 1 dikatakan:

“Pemerintah harus konsekuen menjalankan politik desentralisasi sesuai dengan UUD 1945 dalam segala kemurniannya, yang menuju ke arah terciptanya desentralisasi territorial, yakni meletakkan tanggungjawab otonomi riil yang seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah daerah, disamping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen vital”.

2. Jelas bahwa baik UU No. 18 Tahun 1965 maupun Tap MPRS No. XXI MPRS/1966 menyimpang dan bahkan bertentangan dengan ketentuan pasal 18 UUD 1945, beserta penjelasannya, oleh karena itu :

- a. UU No. 18 tahun 1965 oleh Tap MPRS RI No. XIX / MPRS / 1966 jo. UU No. 6 Tahun 1969, pasal 2; Lampiran III dinyatakan bahwa: “UU No. 18 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku dengan ketentuan pernyataan tidak berlakunya itu ditetapkan pada saat UU yang menggantikannya mulai berlaku.

- b. Tap MPRS RI NO. XXI/MPRS/1966 oleh pasal 2 tap MPR RI No. V/MPR/1973 dinyatakan tidak berlaku lagi karena materinya sudah tertampung dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (Tap MPR RI No. IV/MPR/1973)”.

3. Dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh tentang pemerintahan di daerah digariskan bahwa :

- a. Asas dekonsentrasi tidak lagi hanya sebagai komplemen asas desentralisasi, walaupun dengan predikat “vital”,

tetapi berkedudukan sama antara asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

- b. Prinsip Otonomi Daerah yang dianut tidak lagi prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya, tetapi otonomi yang riil atau yang nyata dan bertanggungjawab.
4. Penggarisan dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/1973 tersebut menjiwai UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Hal ini terlihat dengan jelas dalam:
 - a. Konsiderans UU No. 5 Tahun 1974, huruf e; dan
 - b. Pasal 4 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974.
5. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 diharapkan mampu mewujudkan gagasan Otonomi Daerah sebagai implementasi prinsip demokrasi, dan terutama prinsip kedaulatan rakyat.
6. Banyak permasalahan dan kendala yang harus dihadapi dalam rangka pemberian otonomi kepada daerah.
7. Sampai dengan memasuki tahun 1992 nampak bahwa :
 - a. Gagasan Otonomi Daerah sebagai implementasi prinsip demokrasi belum dapat diwujudkan, bahkan
 - b. Pelaksanaan Otonomi Daerah itu sendiri masih jauh daripada yang diharapkan, dan lebih daripada itu;
 - c. Hubungan antara Pusat dan Daerah mengarah ke sistem sentralistik, dan bahkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Negara, Pemerintah Pusat melakukan penyimpangan-penyimpangan, tidak saja terhadap UU tetapi juga terhadap UUD 1945.
8. Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan pemberian otonomi kepada Daerah, yang berupa penyerahan urusan pemerintahan, baik secara penuh maupun sebagian, oleh pemerintah Pusat kepada daerah-daerah dengan memperhatikan kemampuan, keadaan dan kebutuhan masing-masing daerah.
9. Sehubungan dengan hal tersebut diatas dan sesuai dengan ketentuan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1974 Titik berat Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II yang kedudukannya lebih langsung dengan masyarakat.
10. Pengaturan mengenai hal-hal tersebut di atas termuat dalam PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II.
11. Dimaksud dengan : Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II adalah bahwa terwujudnya sebagian besar penyelenggaraan urusan Otonomi pada Daerah Tingkat II, dengan pertimbangan yang dinamis antara hak, wewenang dan kewajiban bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II.
12. Untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemberian Otonomi daerah Tingkat II telah dilaksanakan proyek percontohan Otonomi Daerah pada Daerah-daerah Tingkat II, yang pengaturannya termuat dalam Kepmendagri No. 105 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II.
13. Proyek Percontohan Otonomi Daerah adalah kegiatan pengembangan dan pemantapan pelaksanaan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II, yang meliputi penataan/pengembangan urusan Otonomi Daerah, personil, sumber pembiayaan

dan kelembagaan/organisasi serta administrasi.

14. Dengan demikian pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah bersifat memperluas pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah, agar prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab dapat terwujud sebagaimana diharapkan oleh UU No. 5 Tahun 1974 jo. Tap MPR RI No. IV/MPR/1973.
15. Namun menurut visi MPR RI yang tercermin dalam Tap MPR RI No. XV/MPR/1998, bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.
16. Hal-hal sebagaimana tersebut diatas yang antara lain melatarbelakangi ditetapkan-nya Tap MPR No. XV/MPR/1998, yang ketentuan-ketentuannya akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang yang akan menggantikan UU No. 5 Tahun 1974, yang RUU nya pada saat ini sedang dalam penggodogan.
17. Perkembangan pengaturan tentang pelaksanaan pemberian Otonomi kepada Daerah, dan wujud penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggung-jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah; akan lebih nampak dengan jelas dalam UU yang akan mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan tap MPR RI No. XV/MPR/1998, sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 7 Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut.
18. Semoga UU sebagaimana dimaksud da-

lam ketentuan pasal 7 Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut, khususnya UU tentang Otonomi Daerah dan UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dapat segera dibentuk oleh Badan Pembentuk Undang-undang, c.q. Presiden dengan persetujuan DPR, yang aspiratif, representatif dan demokratik.

19. Dengan segera di bentuknya kedua UU sebagaimana dimaksudkan diatas, Otonomi Daerah yang memiliki tiga manfaat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu mendorong demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, memberdayakan potensi Pemerintah Daerah dan Masyarakat, serta meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat segera dapat terwujud pula.
20. Namun sementara itu masih ada ganjilannya, yaitu kebijakan Otonomi Daerah sebagaimana tertuang dalam pasal-pasal Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 masih nampak adanya pengaruh oleh kebijakan politik Otonomi Daerah yang dianut oleh Tap MPR RI No. IV/MPR/1973, yaitu sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 sebagai berikut: "Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Dengan demikian predikat "nyata dan bertanggungjawab" tersebut dapat mengurangi makna otonomi seluas-luasnya.

Demikianlah :

- a. Identifikasi permasalahan dan kendala yang ada dalam lingkup permasalahan Otonomi Daerah:

- b. Permasalahan dalam pemberian otonomi kepada Daerah ; dan
- c. Data mengenai Otonomi Daerah; yang pada kesempatan ini dapat saya sumbangkan dalam Seminar Terbatas Tentang Otonomi Daerah yang diselenggarakan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia, Sabtu 27 Pebruari 1999, di Jakarta.

VII. PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Peraturan perundangan tentang Otonomi Daerah terlalu sering mengalami pergantian, belum lagi suatu peraturan dapat dilaksanakan secara mantap telah digantikan oleh peraturan lain, bahkan ada peraturan yang belum sempat dilaksanakan telah dinyatakan tidak berlaku dan akan digantikan oleh peraturan lain.
2. Demikian pula prinsip Otonomi Daerah yang dianutnya, sebelum suatu Otonomi Daerah sempat dilaksanakan secara mapan dan mantap telah digantikan oleh prinsip Otonomi Daerah.
3. Kedua hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik yang diputuskan oleh Pemerintah, yang dituangkan dalam rancangan Undang-undang, yang kemudian mendapatkan legalisasi Dewan perwakilan Rakyat tidak aspiratif terhadap keadaan, kemampuan dan kebutuhan Daerah.
4. Hal-hal tersebut di atas mengakibatkan

bahwa pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah pada umumnya selalu menghadapi permasalahan dan kendala-kendala.

5. Akibatnya, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak terlaksanan sebagaimana diharapkan .

B. SARAN DAN HARAPAN

1. Undang-undang sebagaimana dimaksudkan oleh ketentuan pasal 7 Tap MPR RI No. XV/MPR/1978, segera dapat dibentuk, terutama :
 - a. Undang - undang tentang Otonomi Daerah; dan
 - b. Undang-undang tentang perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dan tidak bernasib seperti Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang tentang Pemerintahan di Daerah, yang berlaku sebelumnya.
2. Harus diwaspadai, bahwa Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 masih terpengaruh oleh Tap MPR RI No. IV/MPR/1973, yang nampak dalam rumusan ketentuan pasal 1 Tap MPR RI No. XV/MPR/1998; yaitu dengan adanya kata-kata dan bertanggungjawab, hal ini harus diwaspadai karena dapat mengurangi makna pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah.

DAFTAR BACAAN

Anonim, ALBUM PERJUANGAN KEMERDEKAAN INDONESIA 1945-1950, DARI NEGARA KESATUAN KE NEGARA KESATUAN, Penerbit: Badan Pimpinan Harian Pusat (BPHP) Korp Cacat Veteran Republik Indonesia bekerjasama dengan Badan Penerbit ALDA c.v. Jakarta, 1975.

Amrah Muslimin, Mr., Ichtiar Perkembangan Otonomi Daerah 1903 - 1958, Penerbit : Djambatan, Jakarta, 1960.

- Arifin Ilyas, Drs. H., Pelaksanaan Percontohan Otonomi Daerah Di Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, Disajikan Dalam Rangka Lokakarya "Pembangunan dan Manajemen Riset", Bagi Aparat Depatemen Dalam Negeri Oleh LI-TBANG DEPDAGRI, Di Jakarta, 24-26 Maret 1997.
- Ateng Syafrudin, DR. S.H., Hubungan Antara Kepala Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Penerbit: "TARSITO", Bandung, 1982
- Bagir Manan, DR. S.H., Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Penerbit: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1984
- Dhaniswara, Dokumentasi Sewindu, Penerbit Jajasan Pendidikan Kedjuruan, Djakarta, 1953
- Joeniarto, S.H., Seri Limu Hukum Tata-negara, Pemerintahan Lokal, Penerbit: Jajasan Badan Penerbit Gadjah Mada Jogjakarta, Jilid I, 1976.
- _____, Perkembangan Pemerintahan Lokal Menurut Peraturan Perundangan Yang Berlaku Dengan Pelaksanaan Di Daerah Propinsi Jawa Tengah Dan Daerah Istimewa Yogyakarta, Penerbit: Alumni Bandung, 1976
- Koesnodiprodjo, HIMPUNAN: Undang- Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan- Penetapan Pemerintah Republik Indonesia, Tahun 1950, Penerbit : S.K. SENO", Djakarta.
- Soegeng Istanto, F, S.H., Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia, Penerbit: Karyaputera, Jogjakarta, 1971.
- Soeharto, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Di Depan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada tanggal 16 Agustus 1990.
- Soehino, S.H., Hukum Tata Negara. Perkembangan Pemerintahan Di Daerah, Penerbit : Liberty Yogyakarta, 1980.
- _____, Hukum Tata Negara. Perkembangan Otonomi Daerah, Penerbit : BPFE, Yogyakarta, 1991.
- Sujanto, Ir., Perspektif Otonomi Daerah, Penerbit, Rineka Cipta, Cetakan kedua, Juni 1993.
- _____, Cakrawala Otonomi Daerah, Penerbit: Sinar Grafika, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Juni 1993.
- Sunindhia Y.W., S.H. Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah, Penerbit, Bina Aksara, Jakarta, 1987.